المملكة العربية السعودية
وزارة التعليم العالي
جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية
المعهد العالي للقضاء
قسم السياسة الشرعية
شعبة الأنظمة

القرار الإداري السلبي

وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية

(دراسة مقارنة)

(بحث تكميلي مقدم لنيل درجة الماجستير)

إعداد الطالب:

متعب بن عطية بن علي آل علي المالكي

المرشد العلمي:

د.هاني بن علي الطهراوي

العام الجامعي: ١٤٢٩-١٤٣٠هـ

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وترفع الدرجات، أحمده على آلائه ونعمه، وأعوذ به من عذابه وسخطه، وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن محمداً عبده ورسوله، وخيرته من خلقه، بعثه الله بالحق بشيراً ونذيراً، فبشر ويسر، وحذر وأنذر، حتى تركنا على المحجة البيضاء ليلها كنهارها لا يزيغ عنها إلا هالك ، صلى الله عليه وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهداه واقتفى أثره إلى يوم الدين .

أما بعد: فإن من متطلبات التخرج التي تتعين على الدارس في المعهد العالي للقضاء لمرحلة الماجستير- التقدم بمشروع بحث تكميلي، وذلك تتويجاً للدراسة النظرية التي قضاها الطالب في السنتين المنهجيتين.

ومن هذا المنطلق فإن اختياري قد وقع على موضوع من مواضيع النظام الإداري،وهو**"القرار الإداري السلبي"**، والذي أحسب أنه من الأهمية بمكان التطرق إليه وتسليط الضوء عليه؛وذلك لأن القضاء الإداري اليوم والممثل في"ديوان المظالم"يزخر بالعديد من القضايا والمنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية التي يكثر الخلاف فيها وخاصة ما يتعلق **بالقرار الإداري السلبي**، وذلك أن الإدارة تمتنع عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره.

لذا سوف أتطرق في هذا البحث لدراسة القرار الإداري السلبي وتطبيقاته ـ في المملكة العربية السعودية ـ دراسةمقارنة متناولاً وجود هذا القرار في الواقع الإداري، وطرق تنفيذه، والآثار المترتبة عليه ومجالات إعماله.

أولا ً :مشكلة الدراسة:

نشأ مصطلح " **القرار الإداري السلبي** " كرد فعل على صمت الإدارة تجاه الطلبات المقدمة إليها، وتجاهلها لتلك الطلبات، بعدم اتخاذ قرارات صريحة بشأنها، مما يضع الأفراد في حرج بالغ.

فمن ناحية، يؤدى صمت الإدارة، واتخاذها موقفاً سلبياً إلى إلحاق الضرر بمصالحهم، ومن ناحية أخرى،لا يمكن للأفراد التصدي لهذه المواقف السلبية بمنازعتها أمام القضاء لعدم وجود تعبير صريح عن إرادة الإدارة . وبذلك تتصور جهة الإدارة بأنها تحمي نفسها من المسؤولية باتخاذها جانب الصمت، وتجاهلها لتلك الطلبات، بمظنة عدم محاسبتها على ذلك، وقد يختلط القرار السلبي مع بعض التصرفات التي تقوم بها لإدارة، والتي يتجسد ركنها الأساسي في التجاء الإدارة إلي موقف الامتناع عن اتخاذ إجراء معين، أو التزامها الصمت في بعض الأحيان؛ مما حدا بالقضاء إلى اعتبار هذا تلصرف الإداري قراراً إدارياً تُسأل الإدارة عنه.

وبذلك قد يتبادر إلى الذهن أن الإدارة بامتناعها هذا، تكون قد أصدرت قراراً سلبياً، في حين أن هذه التصرفات وإن كانت تتفق مع القرار السلبي ، في موقف السكوت التي تلجأ إليه الإدارة، إلا أنها تختلف عنه بعدم تكوينها لقرار سلبي يمكن الطعن عليه بالإلغاء أمام القضاء، والبحث عن مدى مسؤولية الإدارة عن مثل هذه التصرفات.

ثانيا ً :تساؤلات الدراسة.

- ما المقصود بالقرار الإداري السلبي؟
- ما أركان القرار الإداري السلبي؟
- ما شروط القرار الإداري السلبي؟
- هل هناك فرق بينه وبين غيره من القرارات الأخرى؟
- ما مجال وجود القرارات الإدارية السلبية.
- هل يوجد تطبيقات قضائية ـ ديوان المظالم ـ لهذا القرار؟
- كيف يتم الطعن ضد القرار الإداري السلبي؟

ثالثا ً : أهداف الدراسة.

تبرز أهداف الدراسة من خلال ما يلي:

- توضيح معنى القرار الإداري السلبي من حيث أركانه وشروطه.
- إثبات أهمية القرار الإداري السلبي والمتمثل في صمت الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الأولى أن تتخذه.
- التوصل لفهم القرار الإداري السلبي.
- توضيح ردة فعل الإدارة تجاه الطلبات المقدمة إليها وتجاهلها لها.
- التمييز بين القرار الإداري السلبي، وبين غيره من القرارات الأخرى.

رابعا ً : أسباب اختيار الموضوع.

تم اختيار هذا الموضوع _ القرار الإداري السلبي _ بعد استشارة لبعض أساتذتنا الأفاضل ولاسيما أهل الاختصاص، إضافة إلى بعض قضاة ديوان المظالم ، وكلهم قد أشادوا به ولمست منهم التشجيع الذي كان سبباً في بحث هذا الموضوع ودراسته.

ويمكن أن أ ُلخص أسباب اختيار الموضوع إلى ما يلي:

- يمثل القرار الإداري السلبي الناتج عن رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره قانوناً صورة مهمة من صور القرارات الإدارية.

ويبدو ذلك من ارتباطه بمسألتين بالغتي الأهمية، وهما احترام مبدأ المشروعية من جهة، وحماية الأفراد تجاه موقف الإدارة السلبي من جهة أخرى.

- إن موضوع القرار الإداري السلبي من أهم المواضيع التي صـُنعت وأنتجت في أروقة القضاء الإداري، بعد مروره بتطورات ومراحل عدة، وبهذا تتبين أهمية إفراد بحث مستقل لهذا الموضوع الذي أشغل القضاء الإداري ولا زال حوله عدد من التساؤلات التي تحتاج إلى إجابة.

خامسا ـ :أهمية الموضوع:

تُعَدّ القرارات الإدارية من أهم وسائل الإدارة في مباشرة الوظيفة الإدارية،ومن أخطر مظاهر السلطات التي تتمتع بها الإدارة وترجح كفتها على كفة الأفراد.

كما إن موضوع القرارات الإدارية يعد أحد الموضوعات التي يقوم عليها النظام الإداري والقضاء الإداري على حد سواء؛حيث إن الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية هو أحد المجالات الرئيسة لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وفكرة القرار الإداري السلبي فكرة شبه مجهولة في القانون الإداري، وغير مدروسة، ولا أدل على ذلك من قلة البحوث فيه،وكذلك الأحكام القضائية، لذلك كان من الأهمية بمكان النظر في هذا القرار بعين المتفحص؛لكي يخرج القارئ الكريم من خلال هذا البحث بفكرة واضحةٍ ودقيقة المعالم.

سادسا ـ :حدود الدراسة:

- من حيث الموضوع: القرار الإداري السلبي، تعريفه، وأركانه، وشروطه، ومجالاته وآثاره.
- من حيث المكان:إقليم المملكة العربية السعودية.

سابعاً :الدراسات السابقة:

ببذل الوسع في البحث عن الكتب والبحوث التي تناولت الموضوع في النظام في المملكة العربية السعودية لم أقف على بحوث متخصصة مستقلة في هذا المجال، رغم أن القضاء الإداري في المملكة قد عرف القرار الإداري السلبي.

أما شراح الأنظمة فلم أجد من أفرد الموضوع بدراسة وافية، وإنما تعرض له بعضهم في الكتب التي تناولت القرارات الإدارية بوجه عام بإشارات يسيرة لا تتجاوز بضعة أسطر، ومن تلك الكتب على سبيل المثال:

- النظرية العامة للقرارات الإدارية، د. سليمان الطماوي.
- القانون الإداري، د. نواف كنعان.
- القضاء الإداري في قضاء مجلس الدولة، د. حمدي ياسين عكاشة، وغيرها الكثير.

أما البحوث التي تناولت الموضوع فبالرجوع إلي مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات وجدت أنهناك بحثاً واحداً فقط قد نشر في مجلة الحقوق الكويتية العدد الثالث لعام ١٤٢٥هـ للدكتور خالد الزبيدي وهو بعنوان "القرار الإداري السلبي"، ومن خلال عرض خطة الباحث تبين أنه تناول موضوع القرار السلبي بشكل مختصرٍ، مشيراً فيه إلى النظام الفرنسي والعراقي، وسنعرض في خطة البحث المقدم ما يبين حدود الموضوع وأبعاده.

كذلك بالرجوع إلى مكتبة المعهد العالي للقضاء تبين أن الموضوع لم يتم التطرق إليه.

وهكذا يتضح لنا عدم التطرق لبحث هذا الموضوع في النظام السعودي، رغم أهميته، يؤكد ذلك العديد من الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم بهذا الخصوص، والتي سنعرض لها في الفصل الثالث من البحث(التطبيقات القضائية)ولعل هذا البحث يكون إسهاماً متواضعاً في الوصول إلى ماهية هذا القرار والكشف عن بعض غموضه.

ثامنا ً :منهج الدراسة:

الطريقة التي سوف أسير عليها خلال بحثي هي كالتالي:

أولا ً : الاعتماد على منهج الاستقراء لمصادر الموضوع.والبحث في المصادر والمراجع القديمة والحديثة فيما له صلة بموضوع البحث.

ثانيا ً : في المسائل الخلافية المتعلقة بالجانب الفقهي من البحث سوف أقتصر فيه على أقوال المذاهب الأربعة المعتبرة،مع الوقوف والاستئناس ببعض الأقوال المأثورة عن السلف،وفي نهاية المسألة الخلافية سوف أذكر الترجيح معللاً ذلك بأسباب الترجيح.

ثالثا ً : الاعتناء بالجانب التطبيقي في النظام،وذلك من خلال توظيف الأحكام القضائية الصادرة من ديوان المظالم والتيتُعَدّ أمثلة من الواقع المعاصر وجعل التطبيقات في المكان المناسب من البحث حيثما ورد المجال لتدعيم ما يذكر في البحث.

رابعــا ً : الحـرص علـى جمـع الأنظمـة واللـوائح والتعليمـات والتعـاميم والقرارات التي تهتم بموضوع البحث.

خامسا ً : التركيز على موضوع البحث وتجنب الاستطراد والخروج عن موضوع البحث وتجنب الأقوال الشاذة وغير المعتبرة.

سادسا ً : ترقيم الآيات وبيان سورها مضبوطة بالشكل.

سابعا ً : تخريج الأحاديث من مصـادرها الأصلية وإثبات الكتاب والجزء والصفحة وبيان ما ذكره أهل الشأن في درجتهاـ إن لم تكن في الصحيحين أو أحدهماـ فإن كانت كذلك فأكتفي حين إذن بتخريجها.

ثامنــا ً :ترجمة للأعلام غير المشهورين بإيجاز بذكر اسم العلم، ونسبه وتاريخ وفاته ومذهبه والعلم الذي اشتهر به، وأهم مؤلفاته.

تاســعا ً :العناية قدر الإمكان بقواعد اللغة العربية والإملاء، وعلامات الترقيم، ومنها علامات التنصيص للآيات الكريمة، والأحاديث، وأقوال العلماء، وتمييز العلامات أو الأقواس.

عاشرا ً : ذكر أهم النتائج المستفادة من البحث.

خطة البحث العامة:

يتكون هذا البحث من مقدمة وتمهيد، وثلاثة فصول، وخاتمة، وفهارس.

المقدمة: وتشتمل على:

أولاً: مشكلة الدراسة.

ثانياً: تساؤلات الدراسة.

ثالثاً: أهداف الدراسة.

رابعاً:أسباب اختيار الموضوع.

خامساً: أهمية الموضوع.

سادساً: حدود الدراسة.

سابعاً: الدراسات السابقة.

ثامناً: منهج الدراسة.

تاسعاً: خطة البحث العامة.

التمهيد:التعريف بمفردات العنوان ويشتمل على ثلاثة مباحث.

المبحث الأول:مفهوم القرارات الإدارية وفية أربعة مطالب:

المطلب الأول:التعريف بالقرار.

المطلب الثاني:التعريف بالإدارة.

المطلب الثالث: تعريف القرار الإداري السلبي.

المطلب الرابع: تعريف القرار الإداري.

المبحث الثاني:أنواع القرارات الإدارية.

المبحث الثالث: تمييز القرار الإداري السلبي عما يشتبه به من القرارات الأخرى.

الفصل الأول: حقيقة القرار السلبي:

ويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول: نشأة القرار الإداري السلبي.

المبحث الثاني: شروط القرار الإداري السلبي.

المبحث الثالث: أركان القرار الإداري السلبي.

المبحث الرابع:خصائص القرار الإداري السلبي.

المبحث الخامس:القرار الإداري السلبي في الفقه.

الفصل الثاني:الطعن في القرار الإداري السلبي.

ويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول: إجراءات الطعن في القرار الإداري السلبي.

المبحث الثاني: الحكم في القرار الإداري السلبي.

المبحث الثالث: آثار الحكم ضد القرار الإداري السلبي.

المبحث الرابعكيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري السلبي.

المبحث الخامس: الطعن في القرار الإداري السلبي في الفقه.

الفصل الثالث:

مجالات القرار الإداري السلبي.((التطبيقات القضائية))

ويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول:التعيين في الوظائف العامة.

المبحث الثاني: صمت الإدارة عن ترقية الموظف المستحق.

المبحث الثالث: الامتناع عن إعادة الموظف المعار إلى عمله الأصلي.

المبحث الرابع: امتناع الإدارة عن منح التراخيص.

المبحث الخامس: امتناع الإدارة عن تنفيذ بعض الأحكام.

الخاتمة: وتتضمن أهم النتائج .

الفهارس تشتمل على:

- فهرس الآيات القرآنية.
- فهرس الأحاديث النبوية.
- فهرس المصادر والمراجع.
- فهرس الموضوعات

وفي الختام أتوجه بالشكر والحمد لله الكريم الحكيم الذي أسبغ عليّ النعم الظاهرة والباطنة، ووفق عبده الفقير إليه وحده لبحث هذا الموضوع، وهو سبحانه أهل الثناء والمجد.

والشكر والتقدير والدعاء موصول لوالدي اعترافاً بالجميل لما قدماه لي، ولما بذلاه من جهدٍ معي كان له الأثر الفعال في إنجاز هذه الدراسة، داعياً الله تعالى أن يحفظهما، وأن يطيل في أعمارهما على طاعته.

كما أسجل شكري وتقديري وامتناني لشيوخي وأستاذتي الأجلاء؛ لأن ذكر الفضل لأهل الفضل فضيلة،وأخص منهم: سعادة الدكتور/ هاني بن علي الطهراوي الأستاذ المشارك بالمعهد العالي للقضاء، إذ تكرم بقبول الإشراف على إعداد البحث، وقد فتح لي قلبه الرؤوف ومكتبته العامرة، ومنحني خلال تلك الرحلة الكثير من وقته الثمين، وزودني بتوجيهاته العلمية الدقيقة، وملحوظاته القيمة العميقة، وما توج به ذلك من طلاقة وجه ورحابة صدر وعناية ورعاية، وإني لمقدر له أجل التقدير، فله الشكر والثناء في الضمير فجزاه الله خير الجزاء وأمد في عمره.

كما أشكر فضيلة الشيخ الدكتور/ سعد بن مطر المرشدي العتيبي على تفضله بقبول مناقشة هذا البحث المتواضع، وإعطاه الكثير من وقته وراحته لقراءة البحث فجزاه الله خير الجزاء .

وأعتذر عن وجود الخلل والتقصير، فالكمال لله سبحانه وتعالى وحده وما من كتاب إلا وفيه اختلاف ألا كتاب الله سبحانه وتعالى فهو الذي ﴿ لَّا يَأْتِيهِ ٱلْبَٰطِلُ مِنۢ بَيْنِ يَدَيْهِ وَلَا مِنْ خَلْفِهِۦ ۖ تَنزِيلٌ مِّنْ حَكِيمٍ حَمِيدٍ ﴿٤٢﴾ ﴾[1] قد تمت كلماته صدقاً وعدلاً ﴿وَلَوْ كَانَ مِنْ عِندِ غَيْرِ ٱللَّهِ لَوَجَدُوا۟ فِيهِ ٱخْتِلَٰفًا كَثِيرًا ﴿٨٢﴾ ﴾[2].

---

(١) سورة فصلت الآية رقم (٤٢) .

(٢) سورة النساء الآية رقم (٨٢) .

ولا أزعم أنني سأتي بجديد، أو أعثر على مفقودأو أتمم ناقصاً ، وا ٕنما قصدت إلى العرض بما هو أفضل، والبحث عما هو أصوب، فإن كان ذاك، فمن الله وحده سبحانه وتعالى، وا ٕن لم يكن فنسأل الله أن يقيل العثرة ويستر العورة، وأن يهدينا إلى الصواب، ويجعل هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم، وأن يرزقنا ولمن له فضل علينا فيه حسن الثواب إنه الكريم المنان، وأن يغفر لنا ولا يؤاخذنا إن نسينا أو أخطأنا إنه سميع مجيب.

فهرس الـــمــــوضـــوعـــات